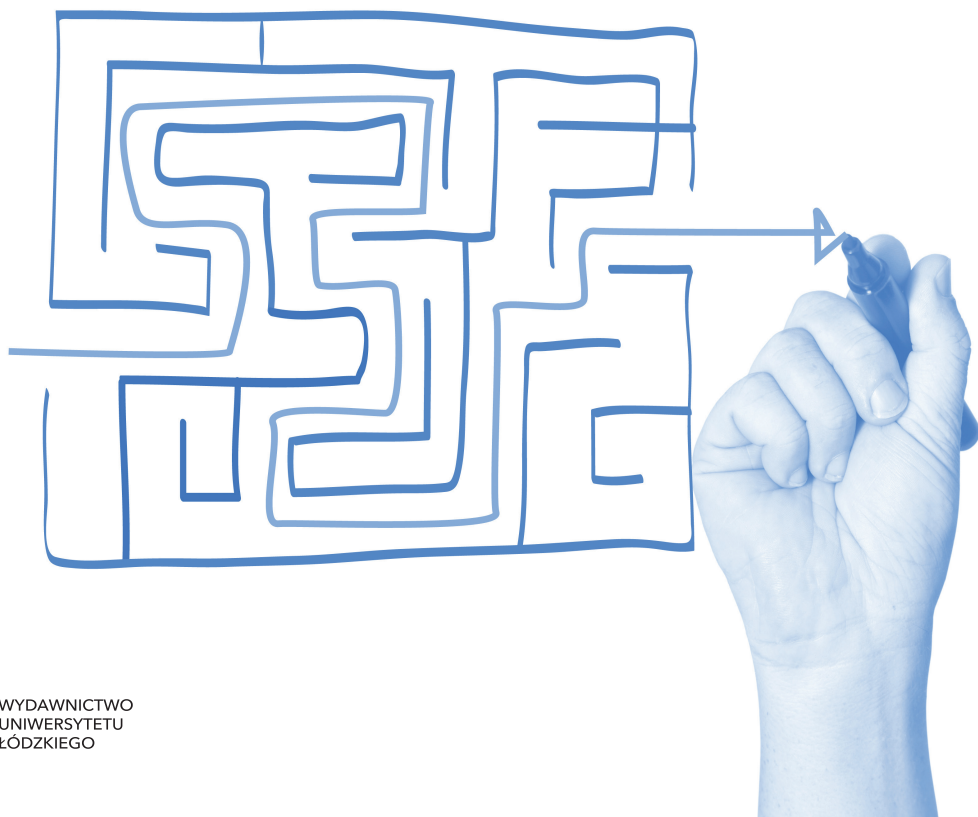


**Ekonomia**

# **Samorządowa polityka społeczna**

## **Wyzwania i działania**

pod redakcją Justyny Przywojskiej



Aldona Podgórnai-Krzykacz<sup>1</sup>

## Polityka społeczna – kontekst administracyjny

**Abstrakt:** Rozdział prezentuje interpretację polityki społecznej w kategoriach polityki publicznej. Jednym z jej komponentów jest administracja publiczna, która uczestniczy w procesie formułowania głównych celów, założeń interwencji publicznych w społeczeństwie ale przede wszystkim ponosi odpowiedzialność za ich wdrażanie. Za cel rozdziału przyjęto zatem identyfikację podstawowych komponentów polityki społecznej jako polityki publicznej państwa oraz ukazanie specyfiki i narzędzi wykorzystywanych przez administrację publiczną w tym obszarze. Rozważania zamyka przegląd kierunków reform administracji publicznej i konsekwencje ich wdrożenia w polityce społecznej.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, polityka publiczna, administracja publiczna, nowe zarządzanie publiczne, governance.

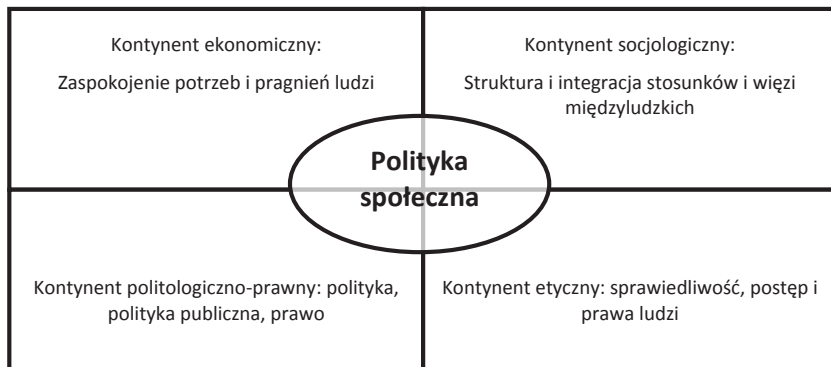
### Wprowadzenie

Ujęcie polityki społecznej w kategoriach polityki publicznej w rozumieniu anglosaskim nakazuje jej szerokie traktowanie wykraczające poza proces stanowienia prawa a także wprowadza potrzebę jej analizy z punktu widzenia procesów zarządzania oraz jej układu instytucjonalnego. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście administracja publiczna jako element podsystemu struktury polityki społecznej. Administracja będąc aktywną zasadniczo w sferze projektowania polityki społecznej (w rozumieniu *policy*) i jej implementacji, nie jest wolna od nacisków i wpływów polityki (w rozumieniu *politics*). Od organizacji i sprawności działania administracji zależy skuteczność rozwiązywania problemów społecznych, a w konsekwencji jakość życia mieszkańców. Z tego względu jest ona poddawana licznym reformom, w tym o znamionach modernizacji. Dwoma najpopularniejszymi nurtami reform organizacji i działania administracji publicznej, również w sferze polityki społecznej, są nowe zarządzanie publiczne (NPM) oraz współzarządzanie (*governance*).

W rozdziale przybliżono pojęcie polityki społecznej. Jej poszczególne składowe zostały wyróżnione w oparciu o odniesienia do teoretycznego ujęcia polityki publicznej występującego w literaturze anglosaskiej. Między innymi R. Szarfenberg przyjmuje za tło koncepcyjne dla zdefiniowania polityki społecznej właśnie politykę publiczną. Warto jednak zaznaczyć, że zgodnie z jego interpretacją, polityka społeczna nie może być wyjaśniana wyłącznie z punktu widzenia polityki publicznej, ale także z perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i etycznej:

---

<sup>1</sup> Adiunkt, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Łódzki.



Rysunek 1. Konceptualna mapa pojęciowa polityki społecznej

Źródło: R. Szarfenberg, *Nauki o polityce publicznej a nauka o polityce społecznej*, prezentacja przedstawiona na XXX Konferencji Polityków Społecznych, Łochów, 14–16 maja, 2012 r.

W dalszej kolejności przybliżono w artykule istotę i funkcje realizowane przez administrację publiczną, w świetle których należy postrzegać ją jako zasadniczy podmiot polityki społecznej odpowiedzialny za jej wdrażanie, ale także współodpowiedzialny za jej formułowanie i współpracę na tym etapie z różnymi grupami interesariuszy. Ostatnim podjętym wątkiem są nurty reform administracji publicznej ukierunkowane na poprawę sprawności jej działania. Efektami ich implementacji do polityki społecznej jest nowy sposób organizacji świadczenia usług, włączanie podmiotów prywatnych i społecznych w ten proces, czy koprodukcja.

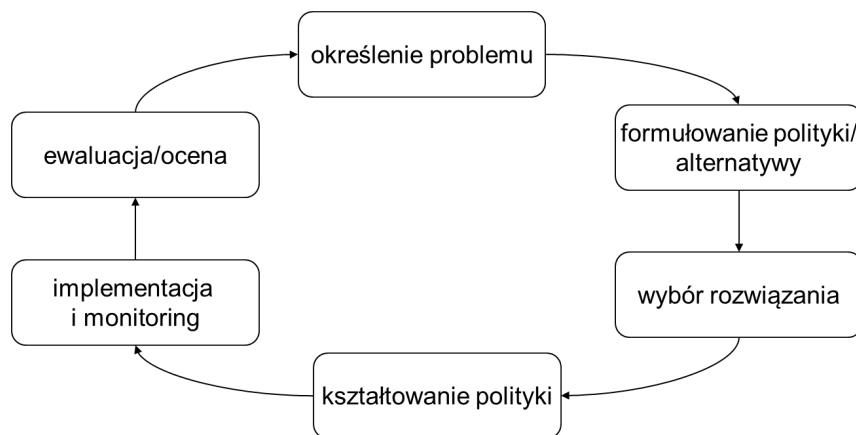
## Polityka społeczna – interpretacja w kategoriach polityki publicznej

Polityka społeczna to jedna z polityk publicznych realizowanych przez państwo i jego struktury administracyjne. Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez T. Lowi'ego, zaliczana jest do polityk redystrybucyjnych, ale również posiada elementy regulacyjne<sup>2</sup>. Sam termin „polityka” wskazuje na jej ścisły związek z procesami rządzenia, zarządzaniem sprawami publicznymi, czy wreszcie realizacją celów publicznych. Polityka społeczna jest to bowiem działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie<sup>3</sup>. Ujęcie to wskazuje na podmioty i cele polityki społecznej.

<sup>2</sup> Obok polityki redystrybucyjnej wyróżnił on także politykę dystrybucyjną, konstytutywną oraz regulacyjną w oparciu o dwa kryteria: prawdopodobieństwo użycia aparatu przymusu oraz sposobu oddziaływania z użyciem przymusu, por. T. Lowi, *Forward: New dimensions in policy and politics*, [w:] R. Tatalovich, B. W. Daynes (red.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Westview Press, Boulder 1988.

<sup>3</sup> A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 9–21.

nej. Obok podmiotów publicznych, odgrywających rolę decyzyjną, podmiotami polityki społecznej są również jej wykonawcy<sup>4</sup>. Z kolei cele polityki społecznej będą ogniskować się wokół warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, rodzin czy gospodarstw domowych<sup>5</sup>. J. Auleytner wskazuje na dążenie polityki społecznej do poprawy położenia materialnego i wyrównywania szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych<sup>6</sup>. Podstawą wyodrębnienia polityki społecznej są zatem problemy społeczne osłabiające jakość życia ludzi, mające charakter problemów systemowych.



Rysunek 2. Cykl działań publicznych

Źródło: W. Parsons, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Londyn 1995.

Określenie problemu wymagającego interwencji publicznej jest punktem wyjścia dla formułowania konkretnej polityki publicznej. Proces ten zachodzi w tzw. cyklu działań publicznych, zaprezentowanym na rysunku 2. Kolejne jego etapy zapewniają racjonalność polityki publicznej i jej odpolitycznienie, wynikające z uzgodnionych zasad i reguł, metod i technik oraz ewaluacji ich stosowania. W polityce publicznej można zatem wyraźnie wyróżnić fazę projektowania i implementacji. B. G. Peters wymienia trzy dziedziny, w których ma miejsce uprawianie polityki publicznej: pomysły na rozwiązywanie problemów, programy i produkty działań publicznych, a także rezultaty działań i ich wpływ na społeczeństwo<sup>7</sup>. W polityce społecznej definiowanie problemów oraz ich rozwiązań odbywa się w ramach różnych subpolityk, do których zalicza się<sup>8</sup>:

<sup>4</sup> R. Szarfenberg, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>5</sup> Tamże.

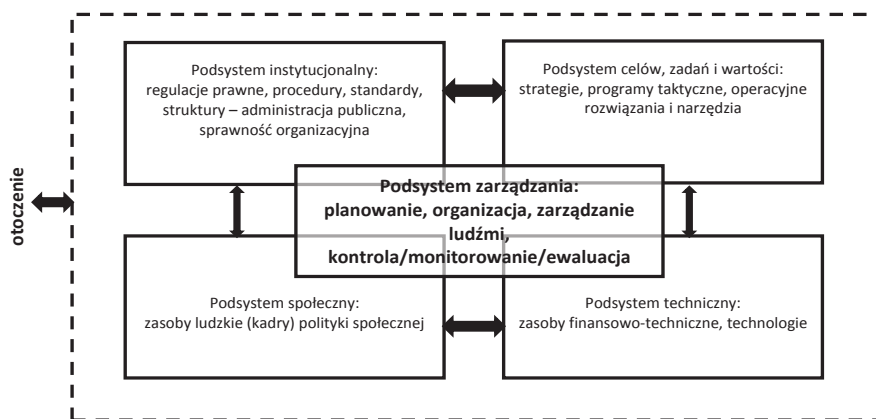
<sup>6</sup> J. Auleytner, *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, WSP TWP, Warszawa 1996, s. 8–9.

<sup>7</sup> B.G. Peters, *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, Waszyngton 2004.

<sup>8</sup> J. Przywojska, *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 5–6.

- politykę ludnościową i rodzinną,
- politykę w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy,
- politykę mieszkaniową,
- politykę w zakresie ochrony zdrowia,
- politykę oświatową,
- polityka kulturalną,
- politykę w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej,
- politykę w zakresie ochrony środowiska naturalnego,
- politykę w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania szeroko rozumianym zjawiskom dezorganizacji społecznej oraz patologii społecznej.

Zdaniem J. Hudson i S. Lowe proces konstruowania polityk publicznych wokół ważnych problemów nie jest linearny i wymyka się zaprezentowanym na schemacie fazom<sup>9</sup>. Wynika to nie tylko ze złożoności problemów, ale także wielości instytucji zaangażowanych w proces realizacji polityki a także różnorodności sił politycznych z nim związanych<sup>10</sup>. W tym świetle wyłania się istotna cecha polityki publicznej jaką jest jej złożoność i systemowość, które narzucają szczególną optykę jej projektowania, analizy i wdrażania. Wymaga ona kompleksowego, holistycznego podejścia i systemowego myślenia, poszukiwania związków przyczynowo-skutkowych, powiązań, współzależności, czy przyjmowania różnych perspektyw analizy. Uwzględnienia wymagają również cechy systemów, jak synergia, ekwifinalność, otwartość, dynamika, czy homeostaza.



Rysunek 3. Polityka społeczna – ujęcie systemowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

<sup>9</sup> J. Hudson, S. Lowe, *Understanding the Policy Process. Analysing Welfare Policy and Practice*, drugie wydanie, The Policy Press, Bristol 2009 s. 12–13.

<sup>10</sup> A. Zybala, *Problem złożoności w politykach publicznych*, Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, Zoon Politikon, Warszawa 2013(4), s. 17.

Na politykę publiczną, w tym społeczną, składają się określone komponenty, które w kategoriach systemowych będą tworzyć podsystemy polityki. Jej realizacja i zapewnienie skuteczności w rozwiązywaniu problemów wymaga wypracowania sprawnych struktur organizacyjnych, procedur i właściwych regulacji prawnych, mechanizmów koordynacji oraz programów i strategii. Składają się one na podsystem instytucjonalny polityki. Kolejną składową są rozwiązania i narzędzia dostosowane do potrzeb i oczekiwań beneficjentów polityki, wynikające ze szczegółowych planów wykonawczych, te z kolei z założeń programów strategicznych. Wdrożenie rozwiązań wymaga zaangażowania określonych zasobów: organizacyjnych, finansowych, ludzkich, wiedzy, a także uruchomienia mechanizmów komunikacji społecznej. Ostatnim komponentem jest monitorowanie i ocenianie realizacji polityki, jej efektywności i skuteczności. Każdy podsystem można uszczegóławiać. Spośród wyróżnionych podsystemów polityki społecznej dalszej analizie poddana została administracja publiczna.

## Administracja publiczna jako komponent instytucjonalny polityki społecznej

Administracja publiczna ma na celu zapewnienie realizacji spraw publicznych oraz zagwarantowanie odpowiedniej wydajności struktur państwowych i samorządowych. Najczęściej jest ona definiowana jako organizatorska i wykonawcza funkcja państwa<sup>11</sup>. Wydzielenie administracji publicznej od innych organizacji następuje w oparciu o liczne kryteria, z których głównym jest realizacja celów państwowych: społecznych, politycznych, gospodarczych i środowiskowych. Ich sformułowanie następuje w ramach politycznego procesu decyzyjnego, a konkretna decyzja polityczna jest realizowana przez administrację publiczną. Pełni ona zatem rolę punktu przecięcia pomiędzy państwem a obywatelami<sup>12</sup>. Przez administrację publiczną rozumie się w konsekwencji zarówno mechanizm, jak i system instytucji, za pomocą których założenia i kanony polityki publicznej państwa zostają wprowadzone w życie<sup>13</sup>. Administracja publiczna ma realizować zadania o charakterze publicznym w ramach określonego kontekstu politycznego, który może mieć wpływ na charakter, treść i sposób realizacji tychże zadań<sup>14</sup>. Realizacja celów państwowych sformułowanych w politycznym procesie decyzyjnym oznacza połączenie w ramach administracji publicznej funkcji stanowienia i stosowania prawa.

W polskiej literaturze specjalistycznej najczęściej przytaczaną jest definicja administracji publicznej sformułowana przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę, która łączy funkcjonalne ujęcie administracji publicznej z ujęciem podmiotowym. Oznacza ona zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>15</sup>. Podobnego zdania

<sup>11</sup> *Encyklopedia Popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>12</sup> B. Becker, *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, R. S. Schulz, Percha 1989, s. 110.

<sup>13</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 30–31.

<sup>14</sup> B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>15</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, Liber, Warszawa 2004, s. 93.

są A. Antoszewski i R. Herbut, którzy w definicji administracji publicznej łączą ze sobą proces realizacji funkcji wykonawczych i organizatorskich z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb obywateli<sup>16</sup>.

Powszechnie uznaje się, że administracja publiczna posiada instytucjonalny, funkcjonalny i osobowy charakter. Administracja publiczna przyczynia się do osiągnięcia celu państwowego skonkretyzowanego w postaci zadań publicznych, poprzez przygotowanie, realizację i kontrolę decyzji politycznych i w tym zakresie podejmowane działania<sup>17</sup>. M. Wallerath określa natomiast administrację, jako bezpośrednie wykonywanie lub zagwarantowanie, organizowanie lub częściowe planowanie realizacji spraw publicznych w ramach prawa, przez powołane w tym celu specjalne organy<sup>18</sup>. Autor wskazuje na zróżnicowany zakres i stopień zaangażowania administracji publicznej w procesy realizacji spraw publicznych.

Definicje administracji publicznej tworzone również na gruncie nauk ekonomicznych posługując się kryterium celu, do którego dąży administracja publiczna. Charakteryzowana jest ona w tym przypadku, jako działalność użyteczności publicznej (*non-profit*), w odróżnieniu od organizacji prywatnej kierującej się zasadą maksymalizacji zysku<sup>19</sup>.

W klasycznym rozumieniu administracji publicznej zawarte jest założenie o jej roli, jako realizatora decyzji politycznych i służebnym charakterze. Administracja publiczna, stanowiąca aparat wykonawczy władzy państwowej, ma na celu służyć społeczeństwu, społecznościom lokalnym i regionalnym, co w literaturze przedmiotu określa się mianem administracji reagującej (*responsive administration*)<sup>20</sup>. Przebiega ona w ramach obowiązujących przepisów prawa, tym samym można traktować administrację publiczną jako ich wykonawcę. Realizacja zadań publicznych jest zatem podstawowym celem administracji publicznej, która uzupełniona o procesy rządzenia decyduje o jej misji w postaci służby publicznej.

Administracja publiczna pełni szereg funkcji, do których A. Heywood zalicza: administrowanie polityką publiczną, udział w procesie decyzyjnym, artykulację i reprezentację interesów grupowych<sup>21</sup>. Warto podkreślić, że są one komplementarne i ściśle ze sobą związane. Sposób wypełnienia jednej implikuje charakter działań podejmowanych w trakcie realizacji pozostałych. Pierwsza z wymienionych funkcji jest wyrazem klasycznego, wynikającego z konstytucji obowiązku wykonywania decyzji podjętych przez polityków. Należy zwrócić uwagę, iż realizacja tej funkcji wiąże się z powiązaniem polityki i administracji oraz wzajemnego przenikania się tych dwóch płaszczyzn.

Prowadzenie polityki publicznej państwa oznacza wykonywanie i wprowadzanie w życie programów i ustaleń podjętych przez polityków. Rola urzędników sprowadza się

<sup>16</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 1995, s. 9–11.

<sup>17</sup> C. Reichard, *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, wydanie 2, DeGruyter, Berlin 1987, s. 3.

<sup>18</sup> M. Wallerath, *Allgemeines Verwaltungsrecht: eine Einführung für Studium und Praxis*, wydanie 5, Siegburg, Reckinger 2000, s. 7.

<sup>19</sup> Na tym tle wyróżnia się także przedsiębiorstwa publiczne, które charakteryzuje zarówno cecha użyteczności publicznej, jak i maksymalizacja zysku, por.; G. Püttner, *Verwaltungslehre*, wydanie 2, C. H. Beck, München 1989, s. 25.

<sup>20</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 24.

<sup>21</sup> A. Heywood, *Politics*, wydanie 2, Palgrave Macmillan, Houndmills 2002, s. 345.



tym samym do implementacji decyzji politycznych. Urzędnicy nie tylko jako realizatorzy decyzji, ale także dostawcy informacji będących podstawą ocen podejmowanych działań, oraz twórcy projektów i programów działań, współpracują z politykami i wpływają na możliwe rozstrzygnięcia<sup>22</sup>. Z tego względu, administracja publiczna jest często punktem styczności różnych grup interesów, próbujących wpływać na treść podejmowanych decyzji. W wyniku tych relacji i zależności, przybierających stały charakter, mogą tworzyć się sieci powiązań, (tzw. *policy network*), których celem staje się promowanie określonych koncepcji rozwiązań, przynoszących wymierne korzyści danej grupie<sup>23</sup>.

W polskiej literaturze przedmiotu najczęściej przytaczany jest podział na cztery klasyczne funkcje administracji publicznej: porządkowo-reglamentacyjną (policyjną), administracji świadczącej, administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym), zarządzania rozwojem<sup>24</sup>. Pierwsza z wymienionych funkcji związana jest z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli przestrzeganiem obowiązującego prawa. Jest to klasyczna funkcja policyjna i zarazem podstawowa funkcja państwa. Z kolei administracja świadcząca to funkcja polegająca na zaspokajaniu potrzeb obywateli poprzez dostarczanie usług publicznych o charakterze administracyjnym, społecznym, jak i technicznym. W szerszym ujęciu oznacza ona świadczenie usług publicznych dla obywateli, dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym oraz świadczenie usług tworzących warunki dla właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów<sup>25</sup>. Katalog oferowanych usług nie jest zamknięty i zmienia się w zależności od potrzeb społeczeństwa, czynników politycznych, jak i gospodarczych.

Rola administracji publicznej w procesie świadczenia usług publicznych ulega różnicowaniu. Może polegać ona na bezpośrednim dostarczaniu usług (rola operatora), świadczeniu ich poprzez powołane do tego celu jednostki organizacyjne, czy też ograniczeniu się do planowania i kontroli omawianego procesu, w sytuacji kontraktowania usług podmiotom prywatnym i społecznym (rola regulatora). Na tej podstawie można wyróżnić trzy modele zarządzania usługami: samowystarczalny, rynkowy i mieszany<sup>26</sup>. Praktyka ostatnich lat wskazuje, iż na skutek procesów prywatyzacyjnych a także rozpowszechniania standaryzacji i normowania, zakres administracji świadczącej zmniejsza się („związa się”) na korzyść administracji reglamentacyjno-porządkowej. Sfera regulacji i nadzoru administracji publicznej obejmuje coraz to nowe rynki, nie ograniczając się wyłącznie do usług publicznych (rynki użyteczności publicznej, ogólnego interesu publicznego), ale obejmuje swoim zasięgiem także rynki usług prywatnych, uznawane do tej pory za liberalne.

Funkcja zarządu majątkiem publicznym wynika z faktu posiadania i dysponowania przez administrację publiczną mieniem publicznym, rzeczami publicznymi, majątkiem użyteczności publicznej, jak i majątkiem gospodarczym. W tym przypadku

<sup>22</sup> R. Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller, Juristischer Verlag, Heidelberg, Karlsruhe 1978, s. 65.

<sup>23</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 38–41.

<sup>24</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 104.

<sup>25</sup> B. Kożuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 41–42.

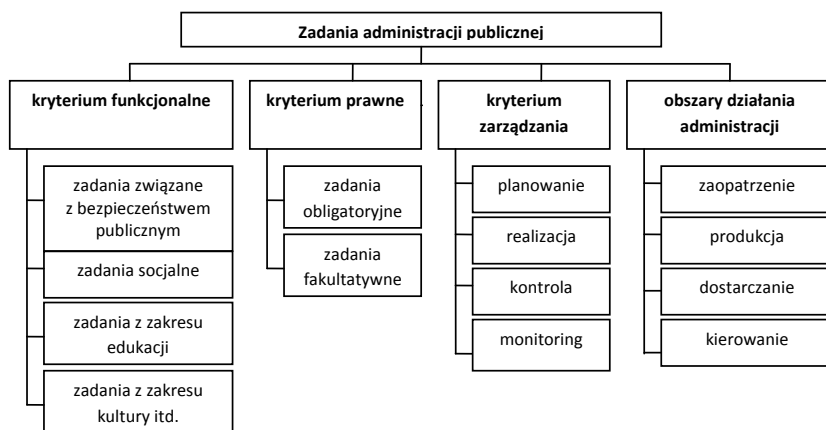
<sup>26</sup> E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 96.



pojawia się problem racjonalnego i efektywnego wykorzystania posiadanego majątku, a także jego prywatyzacji. Ostatnia funkcja administracji publicznej, włączona do powyższego katalogu stosunkowo niedawno, polega na zarządzaniu rozwojem gospodarki jako całością, lub szerzej, rozwojem kraju, regionu czy gminy<sup>27</sup>. Administracja publiczna jawi się w tym przypadku jako instytucja podejmująca działania strategiczne, długofalowe, mająca na celu nie tylko bieżącą, operacyjną, ale także działalność strategiczną, wynikającą z funkcjonowania w zmiennym, globalnym otoczeniu.

Z powyższych funkcji wyłania się kolejna rola administracji publicznej – jako organizatorskiego instrumentu państwa. Ponosi ona odpowiedzialność za istnienie i należyte funkcjonowanie infrastruktury życia gospodarczego i społecznego. Oznacza to inicjowanie na dużej mierze organizatorskiej działalności państwa, skupianie się przede wszystkim na rozwiązywaniu konkretnych sytuacji oraz działanie – w większym lub mniejszym stopniu, przy pomocy środków niewładczych, które może przybierać cechy twórczego oddziaływania na stosunki gospodarcze i społeczne<sup>28</sup>. Organizowanie działalności państwa wyznaczają różnego rodzaju cele, których konkretyzacja następuje w formie zadań publicznych. Charakteryzują się one poniższymi przesłankami:

- uznaniem (sankcją) celu administracji poprzez kompetentne instytucje,
- ogólnego wykonawczego zarządzenia – polega na podjęciu decyzji przez kompetentny organ o zastosowaniu środka administracyjnego dla realizacji celu administracji,
- dysponowaniu wymaganymi środkami budżetowymi do realizacji zadań publicznych.<sup>29</sup>



Rysunek 4. Zadania administracji publicznej

Źródło: opracowano na podstawie: W. Buchholz, *Verwaltungsleistung*, [w:] P. Eichorn (red.), *Verwaltungslexikon*, wydanie 2, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, s. 635.

<sup>27</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 121.

<sup>28</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, wydanie 5, Liber, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>29</sup> F. Püttner, F. Dehn, *Verwaltungsbetriebslehre. Organisation und Steuerung der kommunalen Verwaltung*, Studienreihe: Ausbildung und Fortbildung im öffentlichen Dienst, Verlag für Wirtschaft und Verwaltung Hubert Wingen, Cloppenburg 1997, s. 10.

Katalog zadań publicznych nie jest zamknięty. Ze względu na osadzenie administracji publicznej w otoczeniu społeczno-gospodarczym, wyznaczany jest on zarówno przez system polityczny (partie polityczne, media, związki zawodowe), społeczny (potrzeby społeczne) i gospodarczy (sytuację finansową), jak również przez kulturę społeczną i polityczną wspólnoty, w ramach której działa administracja publiczna (np. wspólnoty lokalnej). Wykonywanie zadań publicznych należy traktować w kategoriach misji administracji publicznej, jaką pełni ona w państwie. Obok funkcji programowych (politycznych), to misja wykonywania zadań publicznych decyduje o specyficznym charakterze administracji publicznej.

Administracja publiczna w celu realizacji powierzonych jej zadań i funkcji oraz rozwiązania określonych sytuacji posługuje się licznymi metodami i instrumentami działania. Ich dobór uzależniony jest od typu czynności, zakresu realizowanej sprawy oraz stopnia jej złożoności. Także katalog możliwych do zastosowania form działania administracji publicznej podlega ciągłym zmianom na skutek dostosowań administracji publicznej do nowych potrzeb i realizowanych zadań. Otoczenie społeczne, polityczne i gospodarcze, a także przeobrażenia zachodzące w ramach administracji publicznej oddziałują na zakres i rodzaj wykorzystywanych instrumentów oraz technik (form), a także metod działania.

Sformułowane dotychczas w polskiej literaturze przedmiotu zbiory prawnych form działania administracji publicznej odwołują się do katalogu opracowanego w 1957 r. przez J. Starościaka, współcześnie jednak najczęściej przytaczanym w doktrynie ujęciem jest koncepcja autorstwa M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej. Autorzy pod pojęciem prawnych form działania administracji publicznej opisują prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji<sup>30</sup>. Dokonują ich podziału na formy władcze i niewładcze, wyróżniając w pierwszej grupie: akt normatywny i akt administracyjny, w drugiej zaś ugodę, porozumienie administracyjne, czynności cywilnoprawne oraz czynności faktyczne.

Warto przytoczyć inny podział form działania administracji publicznej opracowany przez A. Błasia, który określa je mianem aktywności administracji publicznej. Autor wyróżnia akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych oraz umowy. Dokonuje także podziału aktów administracyjnych na: decyzje, zezwolenia, koncesje i licencje. Wśród form działania faktycznych wyróżnia działania: w stosowaniu prawa, zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami, informacyjne oraz o charakterze materialno-technicznym. Z kolei umowy dzieli na cywilnoprawne i publicznoprawne<sup>31</sup>. Analizując powyższe katalogi można stwierdzić, iż działanie administracji publicznej nie ogranicza się jedynie do wydania i zastosowania aktu administracyjnego, ale obejmuje znacznie szerszy krąg możliwych form aktywności administracji publicznej.

Administracja publiczna jako specyficzny system organizacyjny dysponuje czterema podstawowymi zasobami: władzą (władztwem organizacyjnym), centralnym miejscem w społecznym systemie informacyjnym, zasobami finansowymi oraz kapita-

<sup>30</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 17.

<sup>31</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 291.

łem ludzkim i rzeczowym (organizacja)<sup>32</sup>. Zasoby te stanowią podstawę dla stosowania różnego typu instrumentów. W literaturze przedmiotu funkcjonuje kilka alternatywnych klasyfikacji instrumentów, jakimi posługuje się administracja publiczna. Jako system społecznej kontroli wykorzystuje ona dwojakiego rodzaju instrumenty: detektory i efektory, za pomocą których oddziałuje na ludzi i stosunki społeczne. Rozróżnienie to jest podstawą dla wyodrębnienia kolejnych grup narzędzi.

Dla niniejszych rozważań przyjęty został podział na cztery grupy instrumentów: władcze, informacyjne, finansowe i organizacyjne. Podział ten ma charakter ogólny, ale odzwierciedla wszystkie aspekty funkcjonowania administracji publicznej, istotne z punktu widzenia zachodzących w jej ramach procesów zarządzania. Pierwsza grupa instrumentów o charakterze władczym ma na celu rozstrzyganie pewnych kwestii, a nie jedynie przekazywanie informacji. Do grupy tej należy zaliczyć m.in. różnego rodzaju zezwolenia, koncesje, licencje, odpisy aktów, orzeczenia. Katalog wymienionych instrumentów wskazuje na ich specyficzny charakter, bowiem administracja publiczna występuje tutaj w roli narzucającego pewne zachowania, określającego reguły, którym musi podporządkować się jednostka, w ramach obowiązującego prawa. Posługując się tymi instrumentami administracja nakazuje i zakazuje, czy też poświadcza i zaleca, determinując zachowania jej adresatów.

Ze względu na szczególne miejsce administracji publicznej w społecznym systemie informacyjnym jest ona wyposażona w odpowiednie instrumenty informacyjne, za pomocą których przekazuje konkretne treści do odbiorcy informacji. Upowszechnianie informacji odbywa się w różnorodnych formach, począwszy od udzielenia odpowiedzi na zapytanie czy skargę, działalność doradczą aż po marketing czy *public relations*. Rola informacyjnych instrumentów działania administracji zyskała na znaczeniu wraz z procesami transformacji i reformami administracji publicznej, czego przejawem stało się propagowanie postulatów jawności i przejrzystości. Są to nieodzowne elementy „dobrej administracji” (*good administration*).

Kolejna grupa instrumentów, to instrumenty finansowe, co wynika z dysponowania określonym majątkiem i zasobami oraz procesów gospodarowania nimi. Zakres i skala stosowanych instrumentów finansowych są tak duże, że w krajach anglosaskich obecny okres działania administracji publicznej nazywa się wiekiem administrowania przez pieniądze (*an age of cheque-book government*). Rozpiętość stosowanych instrumentów jest, podobnie jak w poprzednich grupach, duża i obejmuje zarówno kontrakty, jak i transfery środków pieniężnych. Ostatnia grupa instrumentów to instrumenty organizacyjne, czyli działania podejmowane w oparciu o posiadane zasoby ludzkie i rzeczowe, stanowiące podstawę funkcjonowania każdej organizacji. Stosowane w ramach administracji publicznej instrumenty organizacyjne wykazują znaczne zróżnicowanie, obejmując tworzenie jednostek organizacyjnych, powoływanie grup zadaniowych itp.

Wybór instrumentów działania administracji publicznej uwarunkowany jest licznymi czynnikami, do których zaliczyć należy zarówno charakter i rodzaj realizowanej sprawy, jak i potencjał finansowy, kadrowy, techniczny jednostki administracyjnej. W związku z tym wybór instrumentu działania powinien odbywać się w oparciu o kry-

<sup>32</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania...*, s. 27.

teria: racjonalności, celowości, etyki i ekonomiczności, co może rodzić szereg trudności, ale z pewnością pozwala na skuteczne funkcjonowanie administracji publicznej<sup>33</sup>. Zasada racjonalności skłania do dokonania oceny wszystkich możliwych do zastosowania instrumentów. Wybór jednego, czy kilku z nich stanowi zasadniczy element procesu decyzyjnego zachodzącego w obrębie administracji publicznej. Powinien być on racjonalny, czyli poprzedzony analizą zadania do realizacji, identyfikacją dopuszczalnych instrumentów działania oraz skutków ich zastosowania. Procedura ta pozwala na wybór tego instrumentu, który daje największą pewność realizacji określonego celu. Z zasadą racjonalności nierozdzielnie związana jest zasada celowości. Wybór celowy oznacza dobór tych instrumentów, które pozwolą osiągnąć sformułowany wcześniej cel.

Zasada etyki odwołuje się do takich cech jak praworządność, bezstronność, obiektywizm, czy niezależność. Etyczne postępowanie urzędników polega na uczciwym wypełnianiu swoich obowiązków, nie nadużywaniu swoich uprawnień, jak i postępowaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Odnosząc tę zasadę do wyboru instrumentów działania, etyczny wybór oznacza skorzystanie z tych instrumentów, które przewidziane są przepisami prawa, a ich zastosowanie pozwoli osiągnąć cel bez szkody dla innych oraz sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy.

Zasada ekonomiczności (oszczędności) oznacza minimalizowanie kosztów ponoszonych przez administrację publiczną, czyli kierowanie się w działaniu kryterium oszczędności, a także wzrost wydajności. W innym ujęciu oznacza ona dążenie do obciążenia społeczeństwa jedynie takimi obowiązkami, które są absolutnie niezbędne dla osiągnięcia żądanych celów. Z zasady tej wynika konieczność wyboru tych instrumentów działania administracji publicznej, które związane są z niższymi kosztami. Warunek ten spełniają z pewnością instrumenty informacyjne i władcze. Stosowane instrumenty działania nie powinny stanowić większego obciążenia dla społeczeństwa, niż jest to konieczne. W tym przypadku preferowane są instrumenty informacyjne i finansowe.

Dobry, optymalny wybór instrumentu działania administracji publicznej jest niezwykle istotny, gdyż ma swoje odzwierciedlenie w ogólnej ocenie i postrzeganiu działania administracji publicznej przez społeczeństwo. Dobre procedury i prawidłowe bodźce powodują lepsze funkcjonowanie administracji publicznej, a także społeczeństwa i gospodarki. „Dobra administracja” zdaniem J. Zimmermanna to administracja działająca optymalnie, która powinna spełniać stawiane jej wymagania w postaci przestrzegania zasad prawnych, takich jak legalność, szybkość czy obiektywność, a także wypełniania reguł sprawiedliwości, słuszności, pewności, skuteczności i racjonalności<sup>34</sup>.

W dorobku prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*) Unii Europejskiej znajdują się liczne odwołania do dobrych praktyk (zasad, sprawności i moralności) w funkcjonowaniu administracji publicznej. Europejska Karta Samorządu Lokalnego zaleca taką organizację struktur administracyjnych, która będzie dostosowana do potrzeb i umożliwiała skuteczne zarządzanie (przy użyciu odpowiednich technik i instru-

<sup>33</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania...*, s. 131.

<sup>34</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze Kantor Wydawniczy, Kraków 2005, s. 42.

mentów oddziaływania)<sup>35</sup>. Karta Praw Podstawowych w części poświęconej prawom obywateli wymienia prawo do dobrego rządzenia. Do dobrych praktyk administracyjnych (w zakresie relacji między urzędnikami a obywatelami) odwołuje się także Europejski Kodeks Dobrej Administracji<sup>36</sup>, określając standardy, jakie powinna spełniać nowoczesna administracja publiczna. Regulacje zawarte w przytoczonych aktach prawa wspólnotowego mają na celu zapobieganie niesprawnościom administracji i działaniu niezgodnym z obowiązującymi regułami i zasadami<sup>37</sup>. Stanowią one także podstawę dla procesów ujednolicenia ram formalno-prawnych administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej i zastosowania w ich obrębie jednolitych standardów jakości<sup>38</sup>. Proces ten, określany mianem europeizacji administracji publicznej lub europeizacji przestrzeni administracyjnej, dąży do unifikacji i konwergencji aparatów administracyjnych krajów członkowskich Wspólnoty.

### Konstrukty modelu administracji publicznej – nowe zarządzanie publiczne i *governance*

Reformy zarządcze w administracji publicznej to wieloetapowy i przebiegający stopniowo proces zmian. Zapotrzebowanie na tego typu przekształcenia pojawiły się pod koniec lat 70. XX w., w związku ze światowym kryzysem gospodarczym oraz jego konsekwencjami dla finansów publicznych licznych krajów. Zaczęto wówczas poszukiwać nowych źródeł dochodów (np. w prywatyzacji), a także dążyć do racjonalizacji wydatków budżetowych poprzez przeobrażenia w sektorze publicznym<sup>39</sup>. Konieczność funkcjonowania sektora publicznego w oparciu o ograniczone zasoby (głównie finansowe) oraz sprostania coraz większym oczekiwaniom społeczeństwa wobec administracji publicznej przyczyniły się do zmiany ideologii administracyjnej, polegającej na odejściu od administrowania w kierunku nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM).

P. Swianiewicz identyfikuje trzy kierunki reform w nurcie nowego zarządzania publicznego<sup>40</sup>. Pierwszy koncentruje uwagę na redukcji rozmiarów sektora i administracji publicznej poprzez prywatyzację, urynkowienie i wdrażanie mechanizmów konkurencji. Drugi postuluje przenoszenie do administracji publicznej technik i metod zarządzania z sektora prywatnego celem wzrostu jej sprawności i efektywności działania. Trzeci zaś głosi postulat oddzielenia polityki od administracji, tej pierwszej przypisując funkcje strategiczne i kontrolne, a drugiej – wykonawcze.

Zastosowanie koncepcji nowego zarządzania publicznego w aparatach administracyjnych wywołało zmianę kultury organizacyjnej, a także norm, wartości i relacji, wpro-

<sup>35</sup> Art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 25 listopada 1994, Nr 124, poz. 607 sprostowana Dz. U. Nr 154, poz. 1107 z 2006 r. Karta powstała w wyniku prac Stałej Konferencji Gmin Regionów Europy. Przyjęta została 15 października 1985 r. Polska jest stroną EKSL od 1 marca 1994 r.

<sup>36</sup> Europejski Kodeks Dobrej Administracji (KDA) – tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), J. Świątkiewicz, Warszawa 2002. EKDA został opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej J. Södermana i uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski.

<sup>37</sup> T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd terytorialny” 2003, nr 3, s. 10.

<sup>38</sup> G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba cywilna” 2005, nr 9, s. 11-25.

<sup>39</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 78–79.

<sup>40</sup> P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia regionalne i lokalne” 2005, nr 4, s. 7.

wadząc nowe, takie jak: kreatywność, przedsiębiorczość, współpraca, innowacyjność, procesy uczenia. Towarzyszą temu przekształcania organizacyjne w kierunku zdecentralizowanych i płaskich struktur oraz zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Krytyka założeń NPM, zwłaszcza jego nadmiernej koncentracji na wynikach działania i ekonomii, wyeksponowała potrzebę zmian w duchu partycypacyjnym i deliberującym.

Kolejnym nurtem reform konstruujących działanie współczesnej administracji publicznej jest współrzędzenie (*governance*). Koncepcja ta zakłada zaangażowanie wielu podmiotów, zewnętrznych wobec podmiotów rządzenia, w procesach podejmowania decyzji publicznych, popularyzację współpracy, partnerstw i sieci. W praktyce administracja i władza publiczna nie została jednak zdetronizowana, a jej istotną rolę w procesach rządzenia B. Jessop określa mianem *meta-governance*<sup>41</sup>. Wskazuje na zaangażowanie władz publicznych w procesy projektowania rynków, zmiany podstaw prawnych, prawną re-regulację celów organizacyjnych, tworzenie warunków dla samoorganizacji<sup>42</sup>. Zdaniem J. Fenwicka zmiany uległy narzędzia kontroli i nadzoru stosowane przez władzę publiczną (od bezpośrednich po zachęty), a biurokracja działa w innych uwarunkowaniach, pozostając w cieniu procesów decyzyjnych (*shadow hierarchy*)<sup>43</sup>. Charakterystykę głównych założeń biurokracji, nowego zarządzania publicznego i współrzędzenia prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Modele administracji publicznej

Kryteria	Biurokracja	Nowe zarządzanie publiczne	Governance
Podstawy teoretyczne	teoria administracji publicznej, teoria polityki publicznej	teoria wyboru publicznego teorie zarządzania	nowa ekonomia instytucjonalna teorie sieci
Typ państwa	scentralizowane	zdecentralizowane	pluralistyczne
Orientacja na	decyzje publiczne i ich implementację	zarządzanie zasobami organizacyjnymi	negocjacje, relacje
Wartości	etos sektora publicznego	efektywność, konkurencja	zróżnicowane, sporne
Rola polityków	dowodzący	zamawiający	sterujący, interpretujący
Rola urzędników	służenie	nadzorowanie rynków	odkrywanie, badanie
Rola obywateli	klient	konsument	ko-producent

Źródło: opracowano na podstawie S. P. Osborne (red.), *Introduction. In The new public governance?*, Routledge, Londyn 2010, s. 10, N. Roberts, *Wicked problems and network approaches to resolution*, „International Public Management Review” 2000, No. 1 (1), s. 1–19.

<sup>41</sup> B. Jessop, *Governance and Metagovernance in the Face of Complexity: On the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance*, [w:] P. Getimis, G. Kafkalas (red.), *Participatory Governance and Multi-Level Governance*, Leske + Budrich, Opladen 2002, s. 33–58.

<sup>42</sup> B. Jessop, *Multi-level Governance and Multi-level Meta-Governance*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 70.

<sup>43</sup> J. J. Fenwick, K. Miller, D. McTavish, *Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland*, „Policy & Politics” 2012, No. 40 (3), s. 405–422.



Oba trendy reform znalazły swoje zastosowanie w polityce społecznej. Pierwszy przyczynił się przede wszystkim do wypracowania systemów ocen sprawności działania i systemów kontrolnych. W ostatnim czasie wpływ drugiego z prezentowanych nurtów jest jednak bardziej wyraźny, o czym świadczy rozwój wielosektorowości i partnerstwa z sektorem pozarządowym, głównie w zakresie świadczenia usług publicznych, ale także na innych etapach polityki społecznej.

## Podsumowanie

Polityka społeczna jako polityka publiczna wymaga nowej interpretacji i projektowania, łączącego znane z zarządzania podejście sytuacyjne z systemowym. Oznacza to potrzebę uwzględniania jej złożoności zarówno pod względem instytucjonalnym, podmiotowym, jak i instrumentalnym. Złożoność ta potęguje się za sprawą coraz bardziej gęstych sieci powiązań i relacji pomiędzy poszczególnymi poziomami władzy i administracji publicznej działającymi w sferze polityki społecznej, jak i z ich zewnętrznymi interesariuszami. Administracja publiczna jest uwikłana w różnego rodzaju zależności i staje się jednym z uczestników pluralistycznego systemu polityki społecznej. *Meta-governance* nie eliminuje innych mechanizmów koordynacji jej działań, jak hierarchia czy rynki, ale oddziałują one w odmiennych od pierwotnych warunkach – negocyjacyjnego procesu decyzyjnego.

W związku z powyższym tradycyjna administracja publiczna musi zostać wyposażona w narzędzia zarządzania publicznego, zarówno wzorowane na sektorze prywatnym, jak i o zabarwieniu partycypacyjnym. Szczególnie istotny jest właściwy dobór instrumentów zarządzania odpowiadających konkretnej sytuacji. I tu do głosu dochodzi sytuacyjny kontekst zarządzania. Łączenie dwóch tych perspektyw w warunkach nakładających się na siebie komponentów instytucjonalnych, biurokracji, nowego zarządzania publicznego i współrządzenia, jest bez wątpienia trudnym wyzwaniem, któremu administracja publiczna musi sprostać, by być skuteczną i sprawną.

## Bibliografia

- Antoszewski A., R. Herbut, *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 1995.
- Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, WSP TWP, Warszawa 1996.
- Becker B., *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*, R. S. Schulz, Percha 1989.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Buchholz W., *Verwaltungsleistung*, [w:] P. Eichorn (red.), *Verwaltungslexikon*, wydanie 2, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Encyklopedia Popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 7.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 25 listopada 1994, Nr 124, poz. 607 sprostowana Dz. U. Nr 154, poz. 1107 z 2006 r.
- Europejski Kodeks Dobrej Administracji (KDA) – tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych, J. Świątkiewicz, Warszawa 2002.
- Fenwick J. J., K. Miller, D. McTavish, *Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland*, "Policy & Politics" 2012, No. 40 (3).
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.) *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.



- Heywood A., *Politics*, wydanie 2, Palgrave Macmillan, Houndmills 2002.
- Hudson J., S. Lowe, *Understanding the Policy Process. Analysing Welfare Policy and Practice*, drugie wydanie, The Policy Press, Bristol 2009.
- Izdebski H., *Historia administracji*, wydanie 5, Liber, Warszawa 2001.
- Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie 3, Liber, Warszawa 2004.
- Jessop B., *Governance and Metagovernance in the Face of Complexity: On the Roles of Requisite Variety, Reflexive Observation, and Romantic Irony in Participatory Governance*, [w:] P. Getimis, G. Kafkalas (red.), *Participatory Governance and Multi-Level Governance*, Leske + Budrich, Opladen 2002.
- Jessop B., *Multi-level Governance and Multi-level Meta-Governance*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Kożuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Krzyżanowski L. J., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- Lowi T., *Forward: New dimensions in policy and politics*, [w:] W. R. Tatalovich, B. W. Daynes (red.), *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, Westview Press, Boulder 1988.
- Mayntz R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Müller, Juristischer Verlag, Heidelberg, Karlsruhe 1978.
- Osborne S. P. (red.), *Introduction. In The new public governance?*, Routledge, Londyn 2010.
- Parsons W., *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Londyn 1995.
- Peters B.G., *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, Waszyngton 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Przywojska J., *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa, 2014.
- Püttner F., F. Dehn, *Verwaltungslehre. Organisation und Steuerung der kommunalen Verwaltung*, Studienreihe: Ausbildung und Fortbildung im öffentlichen Dienst, Verlag für Wirtschaft und Verwaltung Hubert Wingen, Cloppenburg 1997.
- Püttner G., *Verwaltungslehre*, wydanie 2, C. H. Beck, München 1989.
- R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd terytorialny” 2003, nr 3.
- Reichard C., *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, wydanie 2, DeGruyter, Berlin 1987.
- Roberts N., *Wicked problems and network approaches to resolution*, „International Public Management Review” 2000, No. 1 (1).
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba cywilna” 2005, nr 9.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia regionalne i lokalne” 2005, nr 4.
- Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Szarfenberg R., *Nauki o polityce publicznej a nauka o polityce społecznej*, prezentacja przedstawiona na XXX Konferencji Polityków Społecznych, Łochów, 14–16 maja, 2012 r.
- Wallerath M., *Allgemeines Verwaltungsrecht: eine Einführung für Studium und Praxis*, wydanie 5, Siegburg, Reckinger 2000.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze Kantor Wydawniczy, Kraków 2005.
- Zybała A., *Problem złożoności w politykach publicznych*, Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, Zoon Politikon, Warszawa 2013(4).

Książka wpisuje się w nurt rozważań na temat aktualnych procesów i zjawisk zachodzących w lokalnych i regionalnych społecznościach. Jej celem jest ukazanie różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach przysługującego mu prawa do tworzenia własnych rozwiązań i strategii w obszarze polityki społecznej. Autorzy zaprezentowali istotne problemy społeczne i możliwe metody radzenia sobie z nimi w skali lokalnej i regionalnej.



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU  
ŁÓDZKIEGO

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-690-1



9 788379 696901